SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 13 y 4 minutos)

La Comisión tiene como único punto del Orden del Día la modificación de los artículos 35, 70 y 101 de la Ley Nº 11.029, en la redacción dada por la Ley Nº 18.187, referidos al Instituto Nacional de Colonización, tema sobre el cual la semana pasada recibimos al Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca y a representantes del mencionado Instituto. Debemos tener en cuenta, además, que el plazo de la prórroga que se votó el año pasado vence el próximo 31 de mayo.

SEÑOR AGAZZI.- Como método de trabajo se había propuesto utilizar la iniciativa que figura como "Proyecto de Ley Sustitutivo", que es el que nosotros habíamos acordado, que se había discutido en general y en particular a nivel de la Comisión y se había votado. Ahora bien, distintos actores sugirieron la realización de algunas modificaciones. Uno de los planteos es que la iniciativa carece de un último artículo –no sé qué número tendría– que establezca: "El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo de seis meses posterior a su promulgación". Considero que es necesaria una reglamentación porque todas estas normas tienen cuestiones vinculadas a los Registros y certificados. En particular, nos llegó una inquietud de la Asociación de Escribanos del Uruguay –seguramente también la habrán recibido los otros integrantes de la Comisión– en el sentido de que no tuvimos en cuenta que la Dirección General de Registros se creó más o menos en la misma época que el Instituto Nacional de Colonización y los registros de hipoteca previos a la existencia del Instituto figuraban en escribanías privadas. Nosotros elaboramos la ley en base a la voluntad política, pero debemos tener presentes todos estos aspectos operativos que los escribanos conocen bien. Por lo tanto, es necesario establecer la obligación de que el Poder Ejecutivo, no el Instituto, reglamente este proyecto.

SEÑOR BORDABERRY.- En primer lugar, coincido cien por ciento con lo que se expresa, porque en el proyecto propuesto por el Instituto se decía que iba a ser reglamentado por el Instituto Nacional de Colonización. Ese organismo no tiene potestades reglamentarias; quien las tiene es el Poder Ejecutivo. Podrá elevar un borrador de reglamento, pero el que lo debe dictar, insisto, es el Poder Ejecutivo, entre otros motivos porque también va a tener en cuenta a la Dirección General de Registros.

Por otra parte, quiero adelantar que en términos generales estoy de acuerdo con el proyecto de ley, pero he formulado una consulta a un profesor de Derecho Civil cuya respuesta no he recibido todavía. Esto se hizo a sugerencia de la Bancada del Partido Colorado, porque los abogados que estamos allí notamos una contradicción en el texto sugerido por el Instituto Nacional de Colonización. En el artículo 4º, que corresponde al artículo 5º del proyecto de la Comisión, hay una contradicción con la disposición siguiente, porque si las tierras salieron del Instituto y están fuera de los fines de colonización, cuando se haga el presupuesto para el pago de la totalidad del precio y cancelación de la hipoteca, la autorización del Instituto deja al régimen que se establece en el artículo 5º tal como si no se hubiera modificado. No termino de comprender el motivo por el que esto se incluyó y tengo miedo del efecto que pueda tener, porque estaríamos aprobando dos normas, a primera vista, contradictorias. Por eso pedimos al doctor Luis Acosta, profesor de Derecho Civil de la Facultad, un informe sobre ese punto, y la verdad es que aún no lo tiene pronto. De manera que sobre ese tema no me podría pronunciar en este momento, por lo que solicito que se postergue su consideración para la semana próxima.

SEÑOR AGAZZI.- En relación con el punto que plantea el señor Senador Bordaberry, proponemos no tener en cuenta lo que sugiere el Instituto Nacional de Colonización. En nuestro criterio, no se necesita hacer ese agregado. En la medida de lo posible, estamos partiendo de la base de respetar lo que se había acordado en la Comisión, haciéndole el mínimo de modificaciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me parece absolutamente procedente y pertinente conceder el plazo solicitado por el señor Senador Bordaberry.

Quiero ser claro con respecto a este tema: nuestra Bancada –así lo conversamos con el señor Senador Chiruchi–, en función de la cantidad de trabajo legislativo que tenemos por delante –que en realidad todos tenemos; esto no termina siendo una excusa porque para eso nos pagan– también

solicita la postergación de este tema, pero con un avance. Conceptualmente estamos totalmente de acuerdo con el señor Senador Agazzi en el sentido de aferrarnos, casi en forma total, al proyecto de ley que habíamos aprobado el 13 de mayo de 2010, el que estuvo a punto de ser votado en el Plenario de la Cámara de Senadores. Si bien ya se eliminó un obstáculo con respecto al artículo 4º que propone el Instituto –en función de lo que expresó el señor Senador Agazzi– también tenemos –y lo expreso muy a la ligera– una interrogante sobre el artículo 5º, cuando se habla de haber abonado el precio y cancelado la hipoteca antes del 12 de enero de 1948. Si hay una hipoteca –esta es una garantía real–, también hay un título de propiedad. Entonces, al existir un título de propiedad, ¿qué importa la fecha de cancelación de la hipoteca si el título de propiedad es anterior a la fecha que se establece? Jurídicamente esto es así y creo que todos entendemos este simple razonamiento. Por lo tanto, también tenemos algún tipo de escollo con respecto a ese intento de modificación.

Como en el caso del señor Senador Bordaberry, también estamos haciendo consultas, y seguramente en la próxima sesión vamos a estar en condiciones de llevar adelante esta iniciativa. Lo que sí queremos expresar con toda claridad en la tarde de hoy es que estamos en consonancia con lo que habíamos aprobado el 13 de mayo. Ese proyecto refleja el espíritu del acuerdo de aquel momento y nos parece que nos aleja de complicaciones adicionales que podamos tener con relación a lo que se pretende solucionar.

SEÑOR AGAZZI.- Si la Bancada del Partido Nacional está estudiando este tema, como así también la del Partido Colorado, apoyamos la solicitud de postergación, pero aprovecho esta oportunidad para poner en conocimiento de los señores Senadores algunas conclusiones a las que hemos llegado.

Cuando el señor César Mayo Gutiérrez presentó la Ley Nº 11.029 en la Cámara de Representantes o en la Cámara de Senadores –no lo recuerdo– en noviembre de 1947, realizó una exposición de motivos muy interesante e ilustrativa. Además, hay un capítulo de presentación del proyecto de ley que se refiere a las actividades del Banco Hipotecario. El Presidente de la Comisión de Reforma Agraria del Senado dice: “El total de la superficie adquirida para colonizar por la Sección Fomento Rural es de 140.407 hectáreas más 20.011 hectáreas colonizadas con intervención de la Comisión Asesora de Colonización y 43.089 hectáreas de operaciones aisladas; en total la superficie colonizada con intervención del Estado asciende a 203.507 hectáreas”. El Miembro Informante dice por efecto de qué ley fueron colonizadas las tierras, de cuántas hectáreas se trataba, cuántos fueron empréstitos y cuántos fueron los créditos totales. Es una exposición muy detallada que hace el señor César Mayo Gutiérrez.

En definitiva, cuando se creó el Instituto Nacional de Colonización había 203.000 hectáreas colonizadas en el Uruguay en función de distintas leyes. Concretamente, se trataba de 17 leyes aprobadas hasta el momento en que se sancionó esta ley, que él menciona y que yo tengo disponibles. En realidad, estas fueron las herramientas colonizadoras que utilizó el Uruguay después de 1880.

Con respecto a esta ley, tenemos que ver qué es lo que queremos desafectar, porque no estamos de acuerdo en desafectar esas 203.000 hectáreas que venían siendo colonizadas –producto de las diferentes leyes– y sí estamos de acuerdo en desafectar las 22.743 hectáreas que, como dice el Instituto Nacional de Colonización, ya habían sido canceladas antes del 12 de enero de 1948, por lo que de aquí en adelante ya no son más objeto del trabajo del Instituto.

Aclaro que esto no tiene nada que ver con la propiedad de la tierra, ya que el que era propietario lo seguirá siendo y el que era arrendatario también. Se trata simplemente de la afectación, es decir, si está comprendida en el concepto de colonia o no.

Entonces, estamos de acuerdo en mantener el artículo 6º del proyecto de la Comisión, pero agregándole al final: “cuyos propietarios cumplieron con todas sus obligaciones al 12 de enero de 1948”. Es decir que el artículo quedaría de la siguiente manera: “Declárase que no están afectadas ni comprendidas por la Administración y el régimen instituido por la Ley Nº 11.029, de 12 de enero de 1948 y modificativas, las parcelas que integran las colonias que hayan sido enajenadas por la Comisión Asesora de Colonización o la Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay antes del 12 de enero de 1948, cuyos propietarios cumplieron con todas las obligaciones al 12 de enero de 1948”. Creemos que de esta forma queda claramente establecido qué es lo que la ley desafecta.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Qué sucede con el resto del artículo 6º?

SEÑOR AGAZZI.- Queda tal como estaba en la ley nuestra.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Y con el artículo 5º proyectado por el Instituto, que en el comparativo refiere al 6º de la Comisión?

SEÑOR AGAZZI.- Nosotros estamos de acuerdo con dejarlo como estaba en la Comisión, así como también los artículos 1º y 2º, pero no el 3º que, a nuestro entender, sobra.

SEÑOR BORDABERRY.- Coincidimos con ello.

SEÑOR AGAZZI.- Entonces estamos de acuerdo en eliminar el artículo 3º.

SEÑOR PRESIDENTE.- Lo revisaremos.

SEÑOR AGAZZI.- El 4º estamos de acuerdo en dejarlo tal como está, al igual que el 5º; el 6º quedaría como está, incluyendo la frase modificativa a la que hice referencia.

SEÑOR CHIRUCHI.- Quería decir algo con respecto a este artículo 6º y al agregado que plantea el señor Senador Agazzi. Creo que este tema es un cuello de botella para promover el apoyo a este proyecto de ley porque, como decía el señor Presidente, existían ciudadanos propietarios, colonos que tenían hipotecada su propiedad, que debían un 3% del total de la inversión y que por ese motivo no están incluidos dentro de esta norma. En lo personal, conocemos algunos casos en el departamento de San José que quedarían excluidos, y sabemos que son colonos desde antes del año 1948.

SEÑOR BORDABERRY.- Quiero reafirmar las expresiones del señor Presidente y del señor Senador Chiruchi con respecto a este punto.

El profesor Gamarra –a quien considero el padre del Derecho Civil Uruguayo moderno– enseñaba que a veces se comete un error cuando se confunde el concepto de hipoteca con el de préstamo. El derecho real de hipoteca es accesorio; no se trata de que uno deba una hipoteca, como se dice popularmente, sino que debe dinero que está garantizado por un derecho real de hipoteca, como puede estarlo también por un derecho de prenda. Es decir que el crédito puede existir más allá de la hipoteca y viceversa.

Entonces, considero que incluir el concepto de que se deben hipotecas es, en primer lugar, un error de técnica legislativa, porque no se debe una hipoteca, sino un préstamo. Obviamente, al extinguirse lo principal, que es el crédito, se extingue también lo accesorio, que es la hipoteca.

Además, en este caso especialmente no parece del todo justo establecer en forma expresa una fecha del año 1948 cuando quizás pueda haber muchos casos en diferentes situaciones. La experiencia también nos dice que el deudor no paga el crédito hasta tanto no se le cancele la hipoteca; normalmente, cuando hay un plazo y el deudor va a efectuar el último pago, pide que se le libere la hipoteca.

Entonces, establecer esos plazos no parece ser lo mejor; considero que lo más conveniente sería prever los casos que se rigen por el régimen anterior y los que se incluyen en el régimen de colonización a partir del dictado de la ley, no haciendo esa diferencia, porque creo que generaría una casuística enorme, podría afectar títulos y, de repente, ni los propietarios lo saben.

Entiendo lo que se persigue y la finalidad que expresó el señor Senador Agazzi. Obviamente, a lo largo de la historia del país el Estado otorgó una cantidad de préstamos de todo tipo e implementó políticas para colonizar, pero no necesariamente la colonización tuvo lugar a través del Instituto Nacional de Colonización; para saber de estos aspectos tendríamos que remitirnos a la suerte de estancia de la época de la colonia y a nadie se le ocurriría remontarse hasta esos momentos.

Me parece que lo que está en juego aquí, más que ver si hace 50, 60 o 70 años alguien accedió a algún plan equis de fomento del crédito rural, a uno del Banco de la República o a lo que sea, es que se puede afectar la seguridad jurídica. Si en el año 1948, en 1940 o en 1930 se le dijo a alguien que con un crédito que se le otorgaría iba a ser propietario cuando lo pagara plenamente, no podemos hoy legislar hacia atrás afectando a esa persona a la que, repito, se le dijo que sería propietaria. Me animaría a decir que estamos ante la posibilidad de generar responsabilidad del Estado por acto legislativo si la persona accedió a un crédito, que quizás fuera mejor que el del Instituto Nacional de Colonización. Es decir, la sociedad hizo el esfuerzo y dio la posibilidad, a través de un crédito, de comprar, colonizar y ser dueño plenamente; ahora bien, no podemos decir, 70 años después, que como había 203.000 hectáreas que se habían colonizado de esa forma, ahora se van a afectar porque la sociedad uruguaya en el año 1930 hizo un esfuerzo. Eso afecta un principio que es esencial en el ordenamiento jurídico, que es dar seguridad. Creo que lo bueno que tuvo la ley de colonización fue que permitió hacer un esfuerzo para que, de ahí en adelante, si la persona vende, se lo tenga que ofrecer al Instituto, sujeto a un plan especial y sin afectar la titulación hacia atrás. De lo contrario, entraríamos nuevamente al signo, orientación o concepto que tenga el Gobierno o la mayoría de turno. Entonces, pienso que deberíamos cuidar esos aspectos. Por tanto, me parece mucho más sensato lo que expresa el Senador Chiruchi en cuanto a establecer que todo lo que esté incluido en el régimen de colonización se mantiene, y lo que no esté, no habría que incluirlo ahora, porque creamos inseguridad jurídica.

Quiero adelantar que, en cuanto al artículo 7º, estoy de acuerdo con el concepto, pero tengo una sugerencia de técnica legislativa para hacer en la redacción, que tiene que ver con suprimir la expresión *ipso jure* por un concepto de declaración de validez. De todos modos, se trata de un aspecto menor de redacción.

SEÑOR AGAZZI.- Aclaro que si bien ya postergamos este punto del Orden del Día, estoy dando un adelanto que, además, genera un intercambio fértil.

El capítulo XIV de la Ley Nº 11.029, de colonización, está destinado a las relaciones entre el Banco Hipotecario y el Instituto Nacional de Colonización, y contiene varios artículos que hablan al respecto. No se trata de que el día en el que se crea el Instituto Nacional de Colonización se trace una raya y todo lo que queda atrás no tiene nada que ver con lo que se crea. Esto hay que tenerlo en cuenta al momento de razonar sobre la seguridad jurídica a la que refería el Senador Bordaberry, que me parece sustancial. La ley dice, en el artículo 108, que el capital del Instituto Nacional de Colonización lo constituirán los bienes que actualmente integran el patrimonio de la Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario, inmuebles, muebles, títulos, efectivo y créditos. Entonces, la ley establece que los créditos que tenía el Banco Hipotecario sobre los colonos pasan a ser el capital del Instituto Nacional de Colonización. Creo que debemos tener en cuenta estos aspectos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pero ahí claramente se establece la diferencia entre crédito y propiedad, de la misma manera que hicimos la diferencia entre garantías hipotecarias y derechos de propiedad. Es decir, una cosa es el crédito, y otra la titulación de la tierra, que ya no estaba más en poder del Instituto Nacional de Colonización.

SEÑOR AGAZZI.- Esto no tiene nada que ver con la propiedad, pues si una persona tenía el título, era la propietaria. Aquí lo que hay que analizar es cuál es el ámbito que alcanza la acción del Instituto Nacional de Colonización.

Continuando con el comentario sobre los artículos, quería decir que los artículos 7º y 8º originales quedan iguales.

SEÑOR BORDABERRY.- Ya que el Senador Agazzi hace referencia al artículo 7º, quiero decir que creo que es equivocado expresar: “Quedan convalidados ‘ipso jure’ los contratos realizados”. A mi parecer, debería decirse “Declárانse válidos los contratos realizados”, pero este es un tema menor.

SEÑOR AGAZZI.- En definitiva, lo único que agregaríamos es lo relativo al artículo 10; el resto quedaría igual.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se agregaría la expresión "el Poder Ejecutivo reglamentará".

SEÑOR AGAZZI.- Los escribanos nos hicieron conocer muchos detalles –en los que tienen razón–, relativos a la Dirección General de Registros, que no deberían estar incluidos en el proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estamos logrando un primer objetivo, que consiste en angostar las diferencias. Restaría, salvo que algún otro señor Senador haga uso de la palabra, fijar la próxima reunión luego de Semana Santa a efectos de terminar de analizar el tema.

SEÑOR AGAZZI.- Pienso que deberíamos terminar de considerar el proyecto de ley este mes, porque debe ser remitido a la Cámara de Representantes. Al fin y al cabo, la negociación madre se está realizando aquí.

SEÑOR PRESIDENTE.- De cualquier manera, todos sabemos que si realmente existe voluntad, culminaremos rápidamente su tratamiento.

SEÑOR SARAVIA.- Quiero simplemente hacer la acotación de que el jueves 14 –antes de Semana Santa– podríamos sesionar.

SEÑOR PRESIDENTE.- En esa fecha no voy a estar en el Uruguay, lo que no quita que la Comisión sesione.

SEÑOR AGAZZI.- Pienso que la próxima sesión debería tener lugar cuando puedan estar presentes quienes realizaron la negociación, es decir, todos los que estamos hoy aquí.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión sesionará, entonces, el jueves 28, y nos damos ese tiempo para culminar el análisis del proyecto de ley.

En definitiva, quedarían pendientes aspectos de redacción, como los aportados por el señor Senador Bordaberry. Por otra parte, el inciso final aportado por el señor Senador Agazzi queda acotado al artículo 6º y a las modificaciones pertinentes.

SEÑOR AGAZZI.- Simplemente, estamos proponiendo un aditivo de siete palabras.

SEÑOR PRESIDENTE.- Veremos entonces cómo desatamos este nudo.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 13 y 34 minutos)